

МІЖРЕПОНАЛЬНІ ПОДІЛИ В УКРАЇНІ ТА ДЕЯКІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Колодій Антоніна Федорівна

доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук і філософії
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

Fulbright Scholar Program, 1994–1995, Brown University,
2003–2004, Kennan Institute,
Woodrow Wilson International Center for Scholars

Анотація. У статті розглянуто питання, що стосуються внутрішніх чинників регіональних поділів і розколу в Україні та шляхів їх подолання і недопущення в майбутньому засобами публічної політики та врядування. Приділено увагу таким принципам публічного врядування, як деліберация, горизонтальна публічна координація, культурний плюралізм, децентралізація й субсидіарність, національна інтеграція на базі соціальної культури, пріоритетність культурної та освітньої політики.

Ключові слова: соціально-політичні розмежування, регіональний розкол, невдала держава, публічне врядування, деліберация, культурний плюралізм, децентралізація, національна інтеграція, соціальна культура, культурна політика.

Abstract. The paper deals with the questions regarding the internal factors of regional divisions and split in Ukraine and the ways of overcoming and preventing them in the future by means of public policy and governance. Attention is paid to such principles of public governance as deliberation, horizontal public coordination, cultural pluralism, decentralization and subsidiarity, national integration on the basis of societal culture, prioritizing of cultural and educational policy.

Keywords: socio-political cleavages, regional split, failed state, public governance, deliberation, cultural pluralism, decentralization, national integration, societal culture, cultural policy.

Сучасні демократичні держави, а також ті, що стали на шлях демократичного розвитку, плюралістичні. Їм властиві різноманітні лінії соціально-політичних розмежувань, які справляють той чи інший вплив на єдність нації та міцність держави. Дослідники підкреслюють, що в країнах зі стійкою (політичною) національною ідентичністю й усталеною системою демократичного врядування основними є соціально-економічні, а також так звані постматеріалістичні лінії розмежувань. Саме вони є основою утворення найбільш впливових партій та груп інтересів, що змагаються за владу та/або вплив на неї. Натомість у країнах, що розвиваються, молодих демократіях і новоутворених державах значно більшу роль відіграють етнокультурні, ціннісно-культурні (на відміну від ціннісно-ідеологічних) та регіональні поділи, які набувають політичного значення [15]. У великій

частині випадків, особливо якщо ці поділи підсилюються зовнішніми силами, вони здатні вести до розколу й занепаду держав. І саме вони поставили на межу виживання українську державу в 2014–2015 рр.

У невеликій розвідці неможливо навіть побіжно згадати всі головні чинники теперішнього стану українського суспільства, до яких належать особливості історичної спадщини, соціально-економічного розвитку (зокрема зайнятість і стосунки між працедавцями й рештою населення), етнічної, демографічної та соціальної структури (зокрема роль олігархічних еліт та їхніх інтересів), традиційні ідеологічні орієнтації і, звичайно ж, зовнішньополітичний чинник. Тож обмежимося коротким оглядом особливостей горизонтального розмежування в Україні та його політичних наслідків і способів подолання, зокрема спробуємо визначити головні принципи урядування у сфері міжрегіональних та міжетнічних відносин, які могли б допомогти в майбутньому нівелювати відцентрові тенденції й домогтися підвищення рівня єдності суспільства та держави.

Роль методологічного інструментарію цього дослідження виконуватимуть концепції соціально-політичних поділів, «невдалих (крихких) держав», соціетальної культури, національної інтеграції, та – оскільки мова йтиме про шляхи подолання сучасного стану й недопущення чогось подібного у майбутньому – поняття принципів публічного врядування.

Соціально-політичні та соціокультурні розмежування як норма плюралістичних суспільств. Партійна поляризація в Європі сформувалась у ХІХ – на поч. ХХ ст. на основі глибокого класового розшарування (вертикальної поляризації), яке породило «ліві» політичні ідеології та відповідні партії, найбільш радикальні прихильники яких готувалися стати «могильщиками» капіталізму. Однак ті часи й пов'язані з ними катаклізми вже давно в минулому. Зараз ідеологічне розшарування політичних еліт та електорату на прихильників «лівої» та «правої» ідеології й політики уже нічим не загрожує більшості країн Заходу, оскільки політична боротьба ведеться здебільшого між системними політичними силами довкола питань поділу «суспільного пирога». Можна сказати, що в широкому сенсі у цих країнах відбулася інституціоналізація конфлікту, заснованого на класовому поділі (стратифікації) суспільства та його ідеологічному представленні. Це сталося не відразу й навряд чи відбулося б узагалі,

якби: а) сама ця стратифікація не пом'якшилась завдяки зростанню середнього класу (іншими словами, якби суспільство не перестало бути вертикально поляризованим); б) якби уряди не застосовували найрізноманітніші методи згладжування суперечностей і не знайшли способи інтеграції антисистемних сил та врахування інтересів соціальних груп, які їх підтримували в питаннях державної політики. Це будемо мати на увазі, аналізуючи інший, на перший погляд протилежний, тип суспільної поляризації, з яким маємо справу в Україні – горизонтальний, ціннісно-культурно-регіональний.

Попри дуже глибоке соціально-класове розшарування, яке маємо в Україні¹, соціально-економічний чинник не став у нас основним критерієм політичних розмежувань. Через особливості суспільної трансформації в країні відбулася «сублімація» класового невдоволення та пов'язаних із ним ідеологічних протилежностей, заміщення їх реально менш глибокими, але більш актуалізованими політичним середовищем міжрегіональними відмінностями, піднесеними в ранг основних питань внутрішньополітичної боротьби. І саме тут роль Росії, з одного боку, та олігархів, з іншого, була визначальною. Вони виявилися природними союзниками у своїх зусиллях використовувати наявні розмежування на поділи, доводячи їх до стадії розколу, якому не змогли належно протистояти ані українські владні інституції, ані громадянське суспільство.

КПУ продовжувала існувати у вигляді симулякру, використовуючи залишки свого ідеологічного інструментарію для збирання під своїм дахом найбільш затятих прихильників великоруського шовінізму та неоімперської політики Путіна і К°. Антизахідна, антинаціоналістична й антифашистська риторика КПУ маскувала процес перетворення олігархів із «заклятих ворогів» трудівників Донбасу на респектабельних патронів цього найбільш контрастного з точки зору соціальної стратифікації регіону, перетіканню електорату від лівих партій до олігархічно-кланової Партії регіонів. Культурно-мовно-етнічні відмінності між регіонами країни, які завжди були відмін-

¹ Якщо децильний коефіцієнт диференціації (співвідношення доходів (або видатків) 10 % найбагатшого населення до доходів (або видатків) 10 % найбіднішого населення) перевищує 10:1, то існує загроза соціальної нестабільності. В Україні це співвідношення, за офіційними даними, які вважаються дуже заниженими, у 2008 р. становило 13,5:1, а потім начебто цей розрив почав скорочуватись. Однак справа в тому, що в Україні немає достовірної статистики доходів, а за оцінками деякого з авторів децильний коефіцієнт диференціації доходів може сягати 40:1. Ще більшою є диференціація майнового стану різних груп населення.

ностями міри [8] і ніколи не переходили в розряд пріоритетних у свідомості простих людей, зусиллями цих партій (КПУ та ПР), а також російської пропаганди перетворилися в основні лінії партійно-політичного розмежування, на яких у XXI ст. базувалася партійна політика та які зрештою привели до розколу країни.

Зайняті боротьбою за здобуття і втримання влади, патріотично налаштовані керівники держави та демократичні політичні сили не змогли протистояти цьому заміщенню зокрема й через те, що загалом дуже мало уваги приділяли виробленню та впровадженню власних курсів публічної політики, особливо таких «периферійних» її напрямів, якими весь час незалежності залишалася освітня, культурна, етнонаціональна політика. Проблеми національної консолідації на основі єдиного інформаційного і культурного простору, питання культури загалом займали одне з останніх місць серед пріоритетів внутрішньої політики країни. Зусилля громадянського суспільства також були недостатніми. Під час опитування Фонду «Демократичні ініціативи» у грудні 2013 р. експерти відзначили й такий недолік у діяльності громадських об'єднань, як «брак серйозної роботи... на зменшення розколу між Сходом і Заходом України» [1]. Можна сказати, що загроза, яку несла в собі описана вище «сублімація» соціальних суперечностей і невдоволення, недооцінювалась упродовж двох попередніх десятиліть, аж поки путінська пропаганда довела її до абсурду, назвавши просвіропейську, громадянську Революцію гідності в Україні фашистською та розпочавши війну, підтриману одурманеною цією пропагандою частиною населення Східного регіону.

Від розмежування до розколу: особливості українського регіоналізму і концепція невдалих держав. Регіональне розмежування політичних симпатій та антипатій було присутнє в українській політиці впродовж усього періоду незалежності. Фактор регіону наклався на всі види політичної та культурної диференціації, був основним диференціюючим чинником, містячи в собі потенційні загрози для єдності країни. Сила цих загроз упродовж тривалого часу не була усвідомлена повною мірою як через те, що географічні межі можливого розколу України не були чіткі й зрозумілі («українська Україна» плавно переходила в проросійську, советизовану, з наявністю значної території центральних областей, які займали проміжну позицію, згладжуючи протистояння), так і тому, що увиразнення поділу та його перетворення на розкол було б неможливе без вирішального

впливу зовнішньої сили (має рацію Микола Рябчук, стверджуючи, що без Росії взагалі нічого не було б [16]).

Починаючи з президентських виборів 1994 р., коли карта голосувань за Л. Кравчука і Л. Кучму у другому турі майже повністю збіглася з картою поширення російської мови, політологи в Україні й за кордоном почали використовувати метафору «двох Україн», пов'язуючи російсько- чи україномовність з низкою інших культурних та політичних особливостей Сходу й Заходу України. Популярності цій ідеї додало те, що С. Гантінгтон у своїй відомій книзі «Зіткнення цивілізацій» згадав про Україну як країну, через яку проходить лінія розламу між західною (католицько-протестантською) та східною (візантійсько-православною) цивілізаціями. «Україна поділена між уніатським націоналістичним україномовним заходом, – писав учений, – і православним російськомовним сходом». «...Це розділена країна з двома відмінними культурами» [26, р. 138,165].

Думку про поділеність підтверджували як соціологічні дослідження, так і політичне життя. Однак точка зору про існування саме «двох Україн», залишалась спірною, оскільки чіткої лінії розмежування на Схід і Захід (по Дніпру чи деінде) не було й немає. Ще в 2002–2006 рр., займаючись вивченням етнокультурних та регіональних розмежувань, ми з колегами прийшли до висновку, що для того, щоб кожен регіон виступав як менш-більш однорідна в соціокультурному й культурно-політичному аспекті територіальна одиниця, дослідники мають ділити Україну не на два, і навіть не на 4–5, а на 11–12 регіонів (варіанти розмежування регіонів були розглянуті в одній із статей автора на цю тему [13]).

Тепер, у 2014 р., факти воєнно-політичного життя України, так само як і нові соціологічні дослідження, показали, що не існує не тільки «двох Україн», а навіть такого поняття, як (однорідний) Південно-східний регіон, у межах якого Путін та його емісари в Україні збиралися утворити свою «Новоросію». Політична свідомість і поведінка більшості громадян Харківщини, Дніпропетровщини, південних областей (Запорізької, Миколаївської, Херсонської, Одеської) значно відрізняється від свідомості й поведінки жителів Донбасу [3]. Тож лінія поділу на тих, хто з Україною, і тих, хто нехай пасивно, але підтримує чи то об'єднання з Росією, чи то утворення відокремленої від України самостійної політичної одиниці, проходить не по Дніпру, а тим паче не по Збручу, як на те надіялись російські імперські ідеологи й політики, а всередині найбільш східного

регіону країни – Донбасу. «Немає розколу в Україні в цілому, – стверджує відомий політолог В. Фесенко. – Є розкол на Донбасі – всередині самого Донбасу і серед частини його російськомовного населення» [19].

Ідеї сепаратизму непопулярні в Україні в цілому. За даними загальнонаціонального опитування населення України, проведеного ГС «Громадська варта» за участі Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» в березні 2014 р., ідею відокремлення своєї області (регіону) від України та приєднання до іншої держави у середньому по Україні підтримало 8 % опитаних з коливанням від 18 % на Донбасі до 0,5 % – у Західному регіоні. Ідею створення незалежної держави на основі південно-східних областей підтримало 11 % населення України, у т. ч. на Півдні – 10 %, Сході – 10 %, на Донбасі – 18 %, а ідею відокремлення південно-східних областей та їх приєднання до Росії – 9,5 % населення Півдня, 11 % населення Сходу та 27 % населення Донбасу [20]. Отже, й на Донбасі за відокремлення виступає хоч і значна, але меншість населення цього східного регіону.

Спростування уявлень про наявність нібито поділеної навпіл України не означає, втім, що твердження про «дві України» не мають жодних підстав. Такою підставою був особливий – поляризований – регіоналізм українського суспільства, який полягав у тому, що існували два політично активні центри «притягування» – Галичина й Донбас (вужче – Львів та Донецьк) [13]. Навкруг них упродовж двох десятиліть ішов латентний процес формування двох протилежних, можна навіть сказати – антагоністичних, соціетальних культур і двох відмінних (нехай недоформованих) національних ідентичностей, в основі яких лежали дві системи політичних цінностей, які сформувалися під впливом відмінностей попереднього історичного досвіду, економічної та суспільно-політичної практики років незалежності, а також політичної діяльності регіональних еліт. В основі донецької культури й ідентичності лежала советська та регіональна (місцева) донецька ідентичність [див.: 11, 13], яким притаманні домінування матеріальних потреб, прихильність до авторитарних методів правління, страх перед націоналізмом, культ сили й могутності, нетерпимість. В основі ідентичності Галичини та решти регіонів – національна українська ідентичність, прагнення – неоднаковою мірою виражені в різних частинах країни – до створення української України (захист мови, культури етнічних українців при толерантному ставленні до інших мов і культур), до демократичного, правового

ладу. Дві системи цінностей обумовлювали два вектори зовнішньо-політичних орієнтацій – на Схід (насамперед Росію та утворені нею євразійські союзи) або на Захід (насамперед ЄС).

Творенню цих ідентичностей сприяли, а також на цих ідентичностях спекулювали місцеві політичні еліти. Під час кожної виборчої кампанії політичні сили використовували регіональні відмінності як інструмент боротьби за владу. Спекуляції на мовну тему, тему подвійного громадянства, східного чи західного напрямку зовнішньої політики досягали апогею під час виборів. І хоч у міжвиборчий період ці питання знову переходили в розряд неперіоритетних, наявність двох інформаційних просторів і відмінності в історичній пам'яті та освіті заважали інтеграції жителів регіонів із специфічними ознаками культури і свідомості в єдину національну спільноту.

У свідомості частини жителів Сходу України, зокрема Донбасу, наявність «іншої» соціетальної культури та ідентичності була остаточно закріплена зусиллями Партії регіонів у період президентських виборів 2004 р. та після них. У часи перебування при владі В. Януковича відбувалося посилене роздмухування так званої «антифашистської» істерії, спрямованої проти демократичних сил країни, які були зосереджені на заході, в столиці та, певною мірою, – в центрі. За цими процесами, як тепер уже стало очевидним, стояла Росія, яка розпочала проти України латентну консцієнтальну війну¹ набагато раніше, ніж звернулася до прямих агресивних дій задля відторгнення Криму й східних областей України. За умов бездіяльності центральних урядів, які не займалися формуванням єдиного інформаційного та культурного просторів, це призвело до поглиблення поділу і, зрештою, до розколу, чи, радше, до відколу частини країни й до напруженої ситуації в деяких інших її частинах.

«Розмежування → поділ → розкол → занепад і розпад» – саме в такому напрямі наростає інтенсивність смислів цього синонімічного ряду², окремі терміни якого інколи вживаються в нашому суспільствознавстві не зовсім вдало [13], коли будь-які розмежування на основі відмінностей називають розколом. Насправді, між простим соціополітичним розмежуванням чи поділом і розколом лежить значна

¹ Консцієнтальна війна – від лат. *conscientia* – свідомість; війна на ураження свідомості, спрямована насамперед на руйнування ідентичності. Сам термін є винаходом наближених до істеблішменту російських теоретиків.

² Змісту цих термінів відповідають англословні слова *cleavage* → *division* → *split* → *decline and collapse*.

дистанція. Розкол виникає тоді, коли до наявної сукупності відмінностей і розмежувань додається постановка (на політичному рівні) протилежних цілей і завдань, у т. ч. й щодо державної організації чи навіть державної приналежності. Саме так і було в Україні.

Загрози перетворення територіально-політичних поділів у розколи значно частіше трапляються в молодих державах з неусталеними політичними режимами. У відомій статті засновника транзитології Д. Растоу «Переходи до демократії» підкреслено, що стабільна демократія, окрім іншого, потребує достатньо високого рівня суспільної згоди щодо того, де мають проходити кордони держави та хто будуть її громадяни. Більшість членів суспільства не повинні сумніватися, «до якої політичної спільноти вони належать» [27, р. 350]. В іншому випадку, як про це тепер пишуть у багатьох виданнях на глобальну тематику, держава може не відбутися, розвалившись на неконтрольовані центром частини. Для опису таких загроз і таких ситуацій використовують термін «невдалі держави»/«держави, які не відбулися» (англ. – «failed states»).

Термін «невдалі держави» сам по собі є теж не дуже вдалим, хоча б тому, що в ньому відчувається певна політична некоректність (зверхність) тих, хто виносить такий «вирок», яка, окрім соціально-психологічного дискомфорту, може мати далекосяжні геополітичні наслідки [22]. Концепції «невдалих держав» також властива певна невизначеність змісту, складність визначення критеріїв та обрахування показників. Доконаний спосіб дієприкметника «failed» часто не враховує можливості відновлення державою своєї дієздатності. Тому дедалі частіше його заміняють на «failing» або «fragile states» («держави, що занепадають» або «крихкі держави»).

При всій недосконалості цієї концепції напрацювання світових аналітичних центрів, зокрема Фонду миру, у виробленні показників «крихкості» та загрози «занепаду» навряд чи варто ігнорувати при аналізі регіональних проблем і проблем територіальної цілісності сучасної України, скажімо, через те, що термін «невдалі держави» належить до московського лексикону (так, наприклад, вважає М. Рябчук [14]). Адже сама Росія, за індексами Фонду миру, належить до таких держав навіть більшою мірою, як Україна. Втім, слід враховувати й певні слабкості цієї концепції, зокрема недостатню, поки що, відпрацьованість використовуваних у ній критеріїв. Одні дослідники беруть до уваги тільки явні ознаки слабкості держави і втрати нею суверенної влади над своєю територією, інші враховують і ла-

тентні чинники, що створюють потенційну загрозу розвалу. Залежно від того, наскільки вузьким чи широким є набір використовуваних критеріїв, залежить список «невдалих держав».

Згідно зі звуженим підходом невдалими (у даному разі – реально занепалими) можна називати тільки ті держави, які *«втратили контроль над більшою частиною своїх територій і припинили надавати навіть найголовніші послуги населенню»* (такий підхід видається найбільш правильним. – А. К.; виділення моє). У 2005 р., на думку авторів публікації, які послуговувались таким визначенням, занепалою була тільки Сомалі. Інші ж, переважно африканські, країни або тільки наближалися до занепаду, або навпаки – перебували у стані відновлення свого суверенітету й контролю над своїми територіями [23].

При розширеному підході, на якому базується щорічний рейтинг спроможності держав Фонду миру [24], міцність або крихкість державних устроїв визначається на основі 12 економічних, соціальних і політичних критеріїв¹. Хоч у світі багато стабільно міцних держав, цей індекс щодо кожної держави змінюється від року до року. Адже на нього впливають економічні й політичні кризи, війни, революції, зовнішня агресія та інші чинники. У 2014 р. найбільш «крихким» було визнано Південний Судан, за ним йшла Сомалі (індекс 112,9 і 112,6 відповідно), а найбільш міцними виявились Фінляндія і Швеція (з індексами 18,7 і 21,4). Україна мала «індекс крихкості» 67,2, Казахстан – 68,5, а Росія – 76,5 [25].

Відносність концепції «невдалих держав» визначається ще й тим, що коло таких держав розширюється майже до безмежності, якщо ми звернемось до історії, коли війни і перекроювання кордонів були звичним явищем. Більшість країн світу на своєму історичному шляху мали періоди розколу, зміни територій, посування чи різку зміну кордонів, а отже, не контролювали всієї своєї території. Проходячи кризові періоди поділів і територіальних змін, держави зовсім не обов'язково ставали «невдалими» або, тим більше, розпадалися. Навпаки. Національні держави часто виходили з періодів розколу більш міцними й об'єднаними, як, наприклад, США після Громадянської війни 1861–1865 рр., яка зрештою консолідувала американську націю. Неминуче ж розпадалися здебільшого імперії.

¹ «Індекссація фокусується на показниках ризику і ґрунтується на тисячах статей і звітів, які обробляються нашим CAST Software з наявних в електронному доступі джерел», – зазначено у звіті про Індекс крихкості держав 2014 р. [25].

Тому Росії, яка зламала встановлені після Другої світової війни та зафіксовані у міжнародному праві принципи територіальної цілісності й непорушності кордонів, слід турбуватися не стільки про крихкість Української держави, скільки про своє власне майбутнє. Україна хоч і ослаблена, але не «невдала держава», оскільки контролює основну частину своєї території, має значний економічний і людський потенціал, свою окрему історію, культуру та ідентичність, яка останнім часом набула ще й виразних рис ідентичності політичної нації, що загалом сповідує європейські цінності. Війна за незалежність (така її назва мусить знайти своє місце в лексиконі політиків і офіційних документах) згуртовує націю, а тому має потенціал посилення, а не послаблення державності, недопущення перетворення країни на «failed state». Проте, щоб післяреволюційний ентузіазм і згуртованість народу справді забезпечили зміцнення державності, потрібно, щоб державні інституції та політичні діячі проводили належну політику як щодо тих територій, які зараз непідконтрольні Києву, так і в країні в цілому.

Принципи врядування та політики національної консолідації. Розкол усередині Донбасу, що стався завдяки збройному захопленню влади терористами при сильному сприянні сусідньої держави, вимагає особливих підходів до його подолання. І хоч це питання не є предметом даної статті, однак обійти його повністю у час загострення конфлікту було б неправильно. Бо саме в підходах до управління цими територіями нова українська влада вже наробила помилок, завдавши шкоди своїй репутації й нічого не домігшись у плані перетягування на свій бік громадської думки тимчасово не підконтрольної Києву території Донбасу. Ідеться насамперед про закони від 16 вересня 2014 р. «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» і «Про недопущення переслідування та покарання осіб – учасників подій на території Донецької та Луганської областей», які «протиснув» через Верховну Раду Президент Порошенко. За своїм змістом і за мірою несприйняття суспільством (а також і сепаратистами!) вони від початку були такими, що не могли набрати чинності. Так воно й сталося. Другий із цих законів не був узагалі підписаний Президентом, а перший Верховна Рада мала скасувати після проведення сепаратистами незаконних «псевдовиборів» 2 листопада 2014 р., проте факт скасування не відбувся.

Якщо мета названих законів полягала в тому, щоб тільки відтягнути час наступного серйозного зіткнення з російськими військами,

то тоді вони свою роль тактичного засобу виконали. Але окрім тактики є стратегія. Під цим кутом зору закони від 16 вересня були нечасні, нереалістичні й навіть шкідливі, бо супротивна сторона (Росія та лідери терористів), хоч сама не виконує ніяких домовленостей, зможе в майбутньому на них посилаючись з метою не допустити відходу України від попередньо продемонстрованої готовності до односторонніх поступок та задобрювання терористів (адже фактично було сказано: «беріть влади, скільки хочете»)¹.

Спосіб управління територіями, де зараз «хазяйнують» терористи, можна буде визначити тільки після відновлення контролю над ними Києва, бо він залежатиме від того, коли і в який спосіб буде припинена війна. Зрозуміло, що ніякі проекти поглибленої децентралізації на початках там не спрацюють, бо їх не буде кому здійснювати. За означенням не може бути «безмежної демократії» на територіях із частково пасивним, а частково вороже налаштованим до України населенням, які потребують, за висловом Олени Стяжкіної, «деколонізації». З огляду на безпорядки, наявність терористів і диверсантів, які певний час діятимуть підпільно, а також на мовчазну політичну культуру населення, особливий статус цієї частини Донбасу спочатку має наблизитися до прямого президентського правління, надзвичайного стану або іншого спеціального стану посиленого контролю центральної влади. Перспектива переходу на децентралізовану модель управління на цій території з'явиться тільки по закінченні реабілітаційного періоду й приведення населення в нормальний соціально-психологічний стан після стресу від війни. Якщо ж для відбудови економіки виникне потреба у вільних економічних зонах, то їх утворення також буде прерогативою центрального уряду. І тільки пізніше, якщо в цьому ще буде потреба, можна буде ставити на обговорення питання про надання якихось автономних прав цим районам. Але остаточне вирішення питання про долю наразі окупованих терористами районів можливе тільки відповідно до Конституції, тобто на основі загальноукраїнського референдуму.

При визначенні підходів до врядування на решті території (тепер і в майбутньому) потрібно виходити з того, що нинішні позитивні тенденції щодо згуртування нації самі по собі не знімуть потреби постійної турботи про врегулювання всіх наявних міжрегіональних і міжетнічних суперечностей, які існують у будь-якій полікультурній

¹ Критичний аналіз законів – на веб-сайті Фонду «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» [2, 5, 17].

країні. Думати, що все вже позаду, означає видавати бажане за дійсне. Попри те, що в загостренні міжрегіональних протистоянь вирішальну роль відіграли зовнішнє втручання та внутрішньополітичні спекуляції на відмінностях, самі ці відмінності – об'єктивна даність. Це наша історична спадщина, наслідок різної історичної традиції і суспільної практики, яка позначилась на політичній культурі, а частково й на менталітеті населення різних регіонів. Передвиборчі баталії, хоч і загострювали відносини між регіонами, не були причиною існування самого поділу. Тому він і не зникне сам собою. Політика національної консолідації, спрямована на усунення політичних і політико-культурних (ціннісних) розбіжностей, при повазі до етнокультурних відмінностей, – пріоритетне завдання усіх державних структур на найближчі десятиліття. Її вироблення потрібно починати з принципів, загальних ідей, які мають сприйматись українськими законодавцями й управліннями як непорушні правила діяльності у цій чутливій сфері.

Система управління етнокультурною різноманітністю – з метою недопущення перетворення відмінностей на протистояння – має базуватись на принципах публічного врядування. Ця концепція пропонує шляхи підвищення керованості різними сферами суспільного життя без намагання встановити горезвісну «владну вертикаль», а отже, допоможе уникнути пов'язаної з нею загрози авторитаризму, що заганяє суперечності вглиб замість їх розв'язання. Застосування концепції публічного врядування також дасть можливість враховувати засвідчені Майданом прагнення українських громадян до співучасті в політиці й державному управлінні. На відміну від поняття «державне управління» у звичному для нас сенсі, «публічне врядування» містить конотацію горизонтальної суспільної координації, зменшення ролі уряду та підвищення ролі інших суспільних суб'єктів [10], зростання децентралізації й дотримання субсидіарності.

Принципами публічного врядування можемо вважати ті провідні (керівні) ідеї чи настанови, які беруться за правило при здійсненні управлінської діяльності суспільством у цілому чи його окремими сферами. У цій публікації не будемо відтворювати загальних принципів публічного та доброго врядування, якими керуються країни ЄС і які висвітлені у працях багатьох українських науковців [Див.: 10, 14, 20]. Зупинимось лише на принципах, які безпосередньо стосуються управління суспільством в умовах культурних і регіональних поділів і недотримання яких у минулому було одним із чинників, що сприяв виникненню міжрегіонального конфлікту в Україні.

1. *Принцип поціновування принципів* слід назвати найпершою умовою вибудовування публічної політики на основі узгоджених, загальноприйнятних демократичних засад, замість ситуативного і, часто, запізнитого реагування на ті чи інші події, фрагментарних і механістичних дій у сфері етнонаціональних, міжрегіональних відносин і культури. Першою ознакою, що уряд стає на шлях саме такої, принципової, а не кон'юнктурної чи випадкової політики, має бути ухвалення Концепції національної консолідації, яка окреслить стратегію та принципи етнонаціональної й регіональної політики, насамперед в її культурному та політичному вимірах.

2. *Принцип деліберації*¹ є одним з найважливіших принципів урядування в поділеному суспільстві. Він вимагає обов'язкового проходження кожного рішення, кожного законопроекту через усі передбачені демократичною процедурою етапи обдумування, зважування й опрацювання: від обговорення на експертному й громадському рівнях, парламентських дебатів, урахування поправок від народних депутатів і громадськості й до відкритого голосування. Ніяких кулуарних рішень, які нагнітають недовіру між і без того відчуженими сегментами суспільства, не можна допускати. У майбутньому, при переоблаштуванні політичної системи відповідно до вимог та очікувань українського громадянства, можна буде створити спеціальні дорадчі органи деліберативної демократії, в яких відбуватиметься формулювання і вивчення питань порядку денного, вироблятимуться пропозиції щодо використання «збагаченої» громадської думки [4] (щось на зразок інституціалізованого віча-майдану).

3. *Принцип горизонтальної публічної координації* становить саму суть концепції врядування. Вказуючи на характер взаємодії суб'єктів врядування, він тісно пов'язаний з організаційним принципом децентралізації. Субординація в системі владних вертикалей не зникає, але її питома вага зменшується, поступаючись місцем мережевій, горизонтальній, координуючій діяльності, що створює додаткові можливості для підвищення ролі всіх неурядових акторів (зацікавлених сторін) і підвищення довіри між ними.

4. *Принципи децентралізації та субсидіарності*. Ідея децентралізації в Україні визрівала давно і не є відповіддю лише на сучасні

¹ Термін походить від латинського *deliberatio* (англійський відповідник – *deliberation*), що означає «старання зважування», «обговорення», «обдумування», «обмірковування». Лише в сукупності ці синоніми достатньо повно відображають його зміст.

проблеми, зокрема й на війну в Донбасі. Децентралізація управління – єдиний шлях до підвищення ефективності урядування через його справжню демократизацію: наближення влади до народу. Принцип децентралізації важливий не лише в плані територіальної організації влади, співвідношення повноважень громад, регіонів і центру, а й з точки зору процесу прийняття рішень, де він переходить у *принцип субсидіарності*. Проблеми мають розв'язуватись на тому максимально низькому рівні владної ієрархії, на якому вони можуть бути розв'язані (за умови наявності не лише повноважень на низових рівнях урядування, а й відповідних ресурсів). На відміну від федералізації, яка не лише загрожує єдності країни, а й може створити умови зміцнення влади регіональних неофеодалів та закріплення реакційних олігархічних міні-режимів, децентралізація створює передумови для розвитку потенціалу населення регіонів і зміцнення зв'язків між ними на основі взаємної зацікавленості.

Соціологи підтверджують, що переорієнтація уряду на децентралізацію влади була доволі розумним кроком, оскільки децентралізація знаходить підтримку й серед населення Донецької та Луганської областей, де прихильників федералізації хоч і найбільше, порівняно з іншими областями, але це тільки близько 1/5 населення (відповідно 19,1 і 21,6%) [3]. За даними Фонду «Демократичні ініціативи» за вересень 2014 р., децентралізація була «основним компромісом, на якому сходяться всі регіони» країни [18]. З необхідністю збільшення повноважень місцевої влади погодилося 38 % населення України, при тому, що в Західному регіоні – 34 %, Центральному – 31 %, Південному – 41 %, Східному – 32 %, на Донбасі – 22,5 %. «За винятком збільшення повноважень місцевої влади у нас немає консенсусу з приводу того, які компроміси є прийнятними» – зазначає Ірина Бекешкіна [2]. Тому буде великою помилкою, якщо уряд відкладе плани децентралізації, включені в програми більшості політичних сил і докладно опрацьовані експертними групами та інституціями, у довгу шухляду. Рух до консолідації в такому разі знову загальмується, а довіра до політиків при владі ще більше знизиться.

5. *Принцип культурного плюралізму* в міжетнічних і міжрегіональних відносинах, врахування особливостей громадської думки та специфічних рис менталітету в різних частинах країни сприятиме узгодженню позицій і виробленню загальноприйнятних рішень. Наприклад, політичний аналітик Фонду «Демократичні ініціативи» зі Східного регіону Марія Золкіна зазначає, що «для Сходу надваж-

ливою завжди була ідея стабільності в цілому, в широкому розумінні цього слова: політичної, соціальної, економічної. Соціально-економічна стабільність (навіть не добробут, а все-таки стабільність) була чи не найважливішим компонентом цієї моделі світогляду... З цього й має виходити уряд, розробляючи стратегію інтеграції цього регіону» [6].

6. *Принцип національної інтеграції на базі соцієтальної культури.* Адміністративна й бюджетна децентралізація не вестиме до фрагментації, якщо буде зрівноважена заходами, що спрямовані на національну консолідацію на соціокультурному рівні. Історії відомі три способи такої консолідації: асиміляція (уподібнення), а на ділі – поглинання домінантною культурою менших, а відтак слабших груп; амальгамація – злиття груп з відмінними культурами і виникнення на їх базі нової культури; інтеграція – об'єднання груп з різними культурами при збереженні своїх особливостей. Сутність інтеграції виражає гасло «єдність у різноманітності», яке поділяють народи багатьох країн – від Індонезії до США і Канади.

Збереження культурних відмінностей не означає, що національна інтеграція дорівнює творенню політичної спільноти тільки на основі спільного громадянства, патріотизму й політичної лояльності. Національна інтеграція передбачає утворення значного (доволі глибокого, не поверхневого) шару спільної для всіх громадян соцієтальної культури – при збереженні етнонаціональних відмінностей на рівні окремих громад та їхнього побуту. Через відсутність або недостатню глибину такого культурного шару в Україні, а також через слабкість публічної політики щодо його створення, на попередніх етапах розвитку відбувалось поступове утвердження й закріплення двох полярних ідентичностей і двох соцієтальних культур в одній країні [див. 12].

Призначення соцієтальної культури – обслуговування суспільних інституцій і формування спільного для всієї нації ціннісного поля. Соцієтальна культура концентрується довкола спільної мови (як виняток – мов), яка вживається у широкому колі соціальних інститутів, суспільному й приватному житті (школах, засобах масової інформації, праві, економіці, органах влади), охоплюючи всі сфери людської діяльності, включаючи соціальну, освітню, релігійну, рекреаційну та економічну діяльність [див. 7, с. 81–82]. Державна (офіційна) мова забезпечує формування й підтримання соціальних інститутів і є визитною карткою нації у міжнародних відносинах. Тому дво- чи бага-

томовні нації зустрічаються досить рідко; вони здатні втриматися разом лише за умов високорозвиненої громадянської культури, соціальної стабільності й добробуту. Окрім мови, до соціетальної культури входять спільні соціальні й політичні цінності, відображені в конституціях, інших правових і соціальних нормах, а також уявлення про історичну традицію (національні міфи), державна символіка тощо.

Соціетальна культура політичної нації формується навкруг культурного стрижня, яким є культура заголовної (титульної) етнічної групи. Але, створюючи умови для її формування й поширення, не можна недооцінювати момент амальгамації – присутності та змішування елементів різних етнічних культур в українській соціетальній культурі. Крім того, соціетальна культура за означенням не може бути архаїчною. Масова культура, мистецтво, навіть оновлення лексики – усе це робить її привабливою, престижною, «нашою», а не тільки «їхньою» (мовою та культурою одного етносу). Отже, на соціетальному рівні має діяти *принцип модернізації культури*, тоді як у практикуванні етнічних культур, навпаки, мають діяти *принципи етнічної справедливості та мультикультуралізму*, що передбачають рівне право на визнання і державну підтримку прагнень усіх без винятку етнічних груп (великих і малих) зберігати й розвивати свої традиції, культуру й мову [9].

Широкий (стратегічний) принцип сприяння розвитку спільної соціетальної культури як основи національної консолідації включає в себе такі вужчі організаційні принципи: *єдності культурного та інформаційного простору*; *єдиної державної мови* при вільному розвитку всіх інших мов (поза офіційною сферою); *сприяння мобільності та змішуванню населення з різних регіонів*, їх культурному та виробничому спілкуванню тощо.

7. З окреслених вище завдань щодо формування спільної соціетальної культури можемо виснувати *принцип пріоритетності культурної та освітньої політики* в державі. У попередній час культура була віддана на відкуп міністрам – колишнім більш або менш заслуженим мистцям, які отримували цю посаду не завдяки своїм менеджерським талантам, а завдяки попереднім творчим заслугам як своєрідний бонус. В умовах консцієнтальної війни, яку Росія веде не просто проти України, а проти української ідентичності, такий підхід більше неприпустимий.

Культурна політика не може розглядатися тільки як опікування держави деякими ділянками мистецького життя країни і спонсору-

вання мистецьких проєктів. Формування єдиного культурного простору і спільної для всіх громадян соцієтальної культури має стати одним із пріоритетних напрямів публічної політики. Саме соцієтальною культурою (насамперед створенням відповідної інфраструктури для її формування й поширення) мають перейматися державні інституції, такі як Міністерство культури, у підпорядкування якого нині передано й питання етнонаціональних відносин. Цей «доважок» поки що не увійшов у назву міністерства, але це можна поправити, назвавши таку дещо перепрофільовану інституцію, наприклад, Міністерством чи, може, Агентством культурного та етнонаціонального розвитку. Воно могло би стати стартовою площадкою і державною опорою для складної багатопланової роботи всього суспільства щодо ціннісного «самопрограмування» нації, від чого залежатиме її єдність і життєздатність.

Охарактеризовані вище принципи публічного врядування у сфері міжрегіональних і міжетнічних відносин не складають їх вичерпний перелік. Тут є ще що досліджувати і що формулювати. Важливо, щоб українська держава на новому етапі свого розвитку врахувала хоча б найочевидніші свої помилки та недоробки в минулому і почала будувати більш грамотну та принципову публічну політику, спрямовану на збереження і зміцнення української держави та нації в широкому сучасному розумінні цього поняття.

Література

1. *Бекешикіна І.* Ініціативою громадських організацій повинно стати те, що вони мають формувати новий Майдан – Майдан реформ [Електронний ресурс] / Ірина Бекешикіна // Круглий стіл «Майдан і громадянське суспільство» / Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва». – 2014 р. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/jieihfeihj.htm>.
2. В Україні є єдність і «особлива думка» «особливого регіону» [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва». – 7 жовтня 2014 р. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/v-ukrerti.htm>.
3. *Ведернікова І.* Південний Схід: гілка дерева нашого [Електронний ресурс] / Інна Ведернікова, Юлія Мостова, Сергій Рахманін // Дзеркало тижня. – 2014. – 18 квітня. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/pivdenniy-shid-gilka-dereva-nashogo_.html.
4. *Докторов Б.* Обогащенное общественное мнение: Понятие. Социальная практика. Опыт изучения [Електронний ресурс] / Борис Зусманович Докторов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2004. – № 3(71). – С. 57–70. – Режим доступу: <http://ecsocman.hse.ru/vciom/msg/50484255.html>.

5. Закони про особливий статус і амністію: поступки без очікувань на взаємність: аналітична довідка [Електронний ресурс] // Україна у фокусі. Щотижневий інформаційно-аналітичний бюлетень Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». – 15–29 вересня 2014 р. – Режим доступу: http://dif.org.ua/ua/publications/focus_on_ukraine/zakoa-vzaemnist.htm.
6. Золкіна М. Схід роздуми from inside [Електронний ресурс] / Марія Золкіна // Фонд «Демократичні ініціативи». – 2014. – Режим доступу: http://www.dif.org.ua/ua/commentaries/expert_opinion/marija-zolkina/shid-ro.htm.
7. Кимлічка В. Лібералізм і права меншин [Текст] / Віл Кимлічка / Пер. з англ. – К., 2001. – 176 с.
8. Колодій А. Демократичні цінності в Україні на терезах регіональних відмінностей (за результатами опитувань громадської думки) [Текст] / Антоніна Колодій // Агора. Наука без кордонів. – Вип. 11. – К.: Стилос, 2012. – С. 90–106.
9. Колодій А. Доктрина мультикультуралізму: перспективи модифікації у нових державах із неконсолідованими націями [Електронний ресурс] / Антоніна Колодій // Демократичне врядування: науковий вісник. – 2011. – Вип. 8. – Режим доступу: <http://www.lvivacademy.com/visnik8/fail/Kolodij.pdf>.
10. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем [Електронний ресурс] / Антоніна Колодій // Демократичне врядування: науковий вісник ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – 2012. – № 10. – Режим доступу: www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf.
11. Колодій А. Радянська ідентичність та її носії в незалежній Україні [Текст] / Антоніна Колодій // Україна в сучасному світі. Соціальні, етнічні і культурні аспекти глобалізації та Україна: конференція для укр. випускників програм наук. стажування у США. Ялта, 12–15 вересня 2002 р. – К.: Стилос, 2002. – С. 36–55.
12. Колодій А. Соціетальна культура як чинник національної консолідації [Текст] / Антоніна Колодій // Консолідація українського народу: конституційно-правові аспекти: зб. ст. за матер. наук.-практ. конференції. 28 лютого – 1 березня 2013 р., Львів, ЛНУ ім. Івана Франка. – Львів: Вид-во Львів. ун-ту, 2013. – С. 40–54.
13. Колодій А. Український регіоналізм як стан культурно-політичної поляризованості [Текст] / Антоніна Колодій // Агора. Україна – регіональний вимір. – Вип. 3. – К., 2006. – С. 69–91.
14. Оржель О. Принципи європейського врядування [Текст] / Олена Оржель // Вісник Національної академії державного управління. – 2009. – Вип. 4. – С. 10–20.
15. Романюк А. С. Від соборності до незалежності: стан та динаміка інтеграції українського суспільства у контексті європейських процесів [Електронний ресурс] / А. С. Романюк, Ю. М. Сокирка та ін. – Львів: ЦПД, 2009. – 140 с. – Режим доступу: http://www.lnu.edu.ua/faculty/Phil/sobornist_knyzka/sobornist_r1.htm.
16. Рябчук М. Емансипація від умми «руського мира» [Електронний ресурс] / Микола Рябчук. – Режим доступу: <http://zbruc.eu/node/27153>.
17. Сидорчук О. «Особливий статус» окремих регіонів Донбасу: що Україні робити з окупованими територіями [Електронний ресурс] / Олексій Сидорчук // Аналітичні записки. Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». – 2014. – Вересень. – С. 1–8. – Режим доступу: http://dif.org.ua/modules/pages/files/1413372552_3242.pdf.

18. Ставлення населення до подій на Донбасі: ціна миру [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва». – 7 жовтня 2014 р. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/events/stavlennjcina-miru.htm>.
19. *Фесенко В.* Немає сенсу ділити зараз країну на Схід і Захід [Електронний ресурс] / Володимир Фесенко // Диалоги. – 19 ноября 2014 г. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page168-2644.html>.
20. Чи властиві українцям настрої сепаратизму? [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва». – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/nkdfkedlkrjkje.htm>.
21. *Шевчук Б.* Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс] / Богдан Шевчук // Демократичне врядування. Науковий вісник. – 2009. – № 12. – Режим доступу: www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Shevchuk_B.pdf.
22. *Easterly W.* Top 5 reasons why «failed state» is a failed concept [Електронний ресурс] / William Easterly and Laura Freschi // Development Research Institute: William Easterly. – Published January 13, 2010. – Режим доступу: <http://aidwatchers.com/2010/01/top-5-reasons-why-%E2%80%9Cfailed-state%E2%80%9D-is-a-failed-concept/>.
23. From chaos, order: Rebuilding failed states [Електронний ресурс] // The Economist. – 2005. – March 3rd. – Режим доступу: http://www.economist.com/world/africa/displayStory.cfm?story_id=3715904.
24. Failed States Index 2013: The Book [Електронний ресурс] // Fund for Peace. – Режим доступу: <http://library.fundforpeace.org/cfsir1306>.
25. Fringile States Index. 2014 [Електронний ресурс] // Fund for Peace. – Режим доступу: <http://ffp.statesindex.org/>.
26. *Huntington S. P.* The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order [Text] / Samuel P. Huntington. – New York: Simon and Schuster, 1997. – 367 p.
27. *Rustow Dunkwart.* Transitions to Democracy. Towards a Dynamic Model [Text] / Dunkwart Rustow // Comparative Politics. – 1970. – Vol. 2. – No. 3. – P. 337–363.